

Toegang tot recht en het belang van rechtsbijstand

SUSANNE PETERS^a EN CORRY VAN ZEELAND^b^a Onderzoeker bij de Raad voor Rechtsbijstand^b Onderzoeker en kwartiermaker kenniscentrum bij de Raad voor Rechtsbijstand

1. INLEIDING

Voor burgers is toegang tot recht cruciaal, want hoe sneller problemen worden gesignaleerd, aangepakt en opgelost, hoe beter. Het gezaghebbende OESO-rapport¹ uit 2019 wijst op de negatieve sociale, economische en gezondheidseffecten van onbehandelde juridische problemen en geschillen, en op de meerwaarde van een effectieve toegang tot het recht bij het bestrijden van ongelijkheid en het bevorderen van welzijn en inclusieve groei van zowel mensen als maatschappijen. Het kunnen inschakelen van juridische hulp, zo nodig gesubsidieerd, is integraal onderdeel van de toegang tot het recht en is van groot belang voor mensen die over onvoldoende kennis, vaardigheden en middelen beschikken om juridische problemen zelf aan te pakken en op te lossen.

In Nederland is gesubsidieerde rechtshulp, rechtsbijstand en mediation beschikbaar voor burgers die onder jaarlijks vast te stellen inkomens- en vermogensgrenzen vallen. Ruim 36% van de inwoners valt onder het bereik van het stelsel voor gesubsidieerde rechtsbijstand. De Raad voor Rechtsbijstand (hierna: Raad) is het zelfstandig bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de organisatie van rechtshulp, rechtsbijstand en mediation in de 0^e, 1^e en 2^e lijn. Onder 0^e lijn wordt in Nederland de verstrekking van *online* informatie, advies en andere diensten verstaan inclusief zelfhulp *tools* zoals www.rechtwijzer.nl en www.uitelkaar.nl. Onder 1^e lijn valt de fysieke en telefonische dienstverlening van het Juridisch Loket en andere aanbieders zoals sociaal raadsliden. Zij bieden met name informatie en advies en lichte interventies zoals (contact)bemiddeling tussen partijen en verwijzing naar de 2^e lijn in geval er sprake is van complexere problematiek. Onder de 2^e lijn wordt de gespecialiseerde hulp van advocaten en mediators verstaan.

2. GESUBSIDIEERDE RECHTSBIJSTAND IN DE STEIGERS

Sinds 2018 staat het rechtsbijstandstelsel in Nederland weer in de steigers, met als stip op de horizon een vernieuwd en lerend stelsel in 2025. Verschillende commissies² brachten de afgelopen jaren adviezen uit die de piketpalen slaan voor de vernieuwingen. De kern van de maatschappelijke opgave waar de betrokkenen in het stelsel voor staan is 'burger en zijn hulpvraag centraal'. De gewenste veranderingen om de gezamenlijke opgave te realiseren betreffen ten eerste een 'kanteling naar de voorkant', wat onder andere meer, betere en

1 Equal Access to Justice for Inclusive Growth, *Putting People at the Centre*, OECDE 2-19, zie <https://www.oecd.org/gov/equal-access-to-justice-for-inclusive-growth-597f5b7f-en.htm>.

2 Commissie-Wolfsen (2015), zie https://www.eerstekamer.nl/overig/20151130/rapport_commissie_wolfsen_2/meta; Commissie-Barkhuysen (2015), zie <https://www.advocatenorde.nl/duurzaam-stelsel-rechtsbijstand> en Commissie-Van der Meer (2017), zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/10/25/tk-eindrapport-andere-tijden>.

duurzamere probleemoplossing door 0^e en 1^e lijn inhoudt. Ten tweede betekenen ze gerichtere inzet van gespecialiseerde rechtsbijstand en mediation in de 2^e lijn, met specifiek aandacht voor kwaliteit en doelmatigheid van de geleverde diensten. Ten derde zou het aldus herziene stelsel tot betere vergoedingen voor advocaten moeten leiden; het rapport van de Commissie Van der Meer toonde duidelijk aan dat de vergoedingen op de meeste rechtsgebieden zijn achtergebleven.

Inmiddels worden de gewenste vernieuwingen experimenteel en iteratief ontwikkeld en beproefd in tal van pilots en initiatieven uit het veld die, financieel gesteund door een subsidiepot van 10 miljoen, innovatieve vormen van dienstverlening kunnen uitproberen.

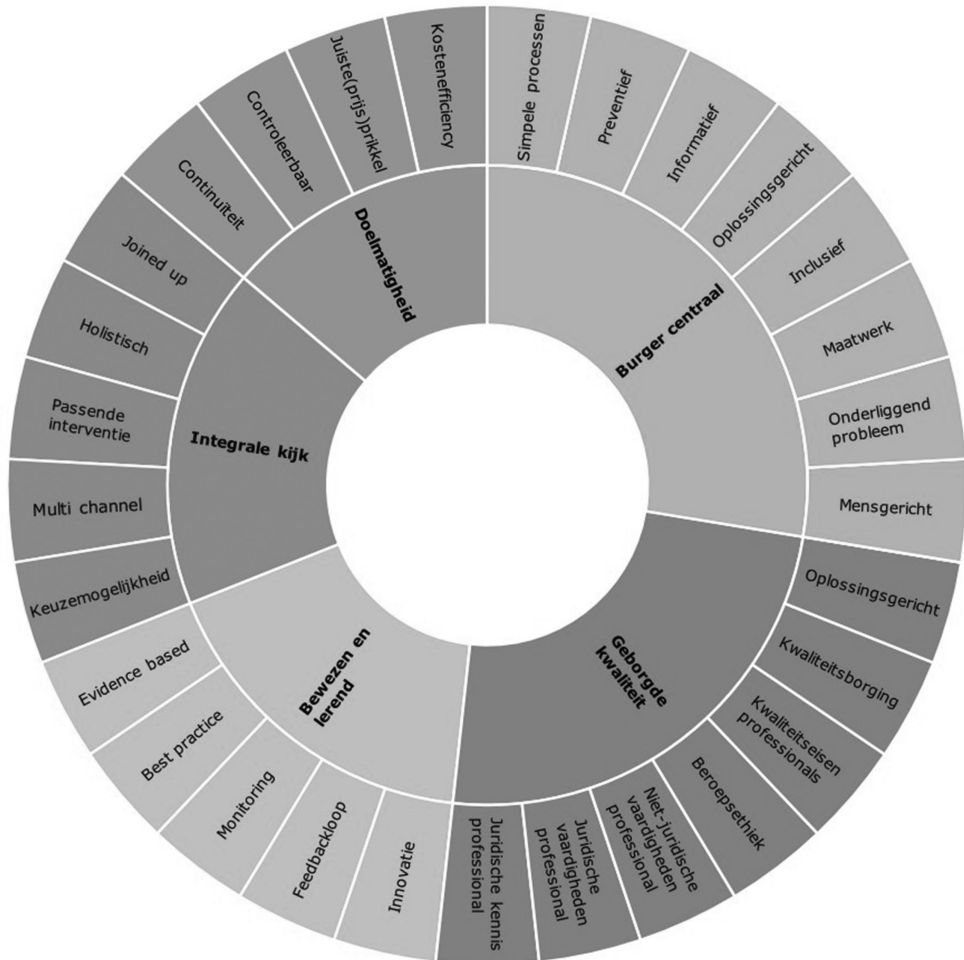
In het kader van deze ontwikkeling naar een vernieuwd en lerend stelsel ontwerpt de Raad in nauwe samenspraak met de ketenpartners een aantal zogeheten oplossingsroutes en rechtshulp pakketten voor veelvoorkomende juridische problemen. Verderop in dit artikel zal daar dieper op worden ingegaan. De belangrijkste pijler onder deze routes en pakketten is de burgergerichtheid: het centraal stellen van de burger en zijn hulpvraag. Ook kwaliteit en doelmatigheid zijn belangrijke thema's. Maar wat precies is kwaliteit, en hoe kan dat doelmatig en duurzaam worden georganiseerd? Om die vragen te kunnen beantwoorden, verrichtte de Raad in 2020 uitvoerig *deskresearch* naar (inter)nationale literatuur over kwaliteit van rechtsbijstand en de wijze(n) waarop dat georganiseerd kan worden.

In deze bijdrage doen we verslag van onze bevindingen, operationaliseren we wat kwalitatief goede rechtsbijstand volgens de literatuur inhoudt en schetsen we een beeld van de wijze waarop kwaliteit in de praktijk kan worden georganiseerd.

3. WAT IS 'GOEDE' RECHTSBIJSTAND?

Uitvoerig *deskresearch* naar (inter)nationale literatuur over kwalitatief goede rechtsbijstand heeft een breed scala aan kwaliteitscriteria opgeleverd. Criteria voor de juridische kwaliteit van de dienstverlening zijn daarbij, vanzelfsprekend, belangrijk maar juridische kwaliteit is niet het enige criterium. Er is in de afgelopen jaren een verschuiving te zien van het tot dan toe dominante institutionele perspectief op toegang tot recht en rechtsbijstand (= toegang tot advocaten en rechters en rechtens juiste uitkomsten) naar een meer mensgericht perspectief op toegang tot recht en rechtsbijstand (= toegang tot hulp, processen en oplossingen waarin mensen en rechtvaardige, werkende oplossingen voor problemen centraal staan).

De *deskresearch* heeft een vijftal hoofdthema's opgeleverd die de kwaliteitscriteria weergeven en waaraan volgens de (inter)nationale literatuur goede rechtsbijstand moet voldoen: (1) geborgde kwaliteit; (2) burger centraal, (3) integrale kijk; (4) bewezen en lerend en (5) doelmatigheid (zie Figuur 1).



FIGUUR 1. GEVONDEN KWALITEITSCRITEIA PER HOOFDTHEMA

Allereerst moet er voor goede rechtsbijstand sprake zijn van goed geborgde kwaliteit. Daarmee wordt niet alleen de (klassieke) juridische kwaliteit van dienstverleners (kennis en vaardigheden) bedoeld, maar ook de niet-juridische kwaliteit van dienstverlening (bijvoorbeeld communicatie en toegankelijkheid), alsook de beroepsethiek. De professional moet kwaliteit in huis hebben, het systeem moet kwaliteit borgen en de burger moet kwaliteit ervaren en daarop kunnen vertrouwen.

Wereldwijd kunnen vervolgens drie andere tendensen worden onderscheiden die van belang zijn voor goede rechtsbijstand. Ten eerste is de algemene opinie dat de burger centraal moet staan: de hierboven genoemde verschuiving van institutioneel naar mensgericht perspectief op toegang tot recht en rechtsbijstand. De dienstverlening moet mens- en oplossingsgericht zijn, eventuele onderliggende problemen moeten aan de orde kunnen komen, de burger moet daarbij betrokken worden, er moet sprake zijn van maatwerk en als problemen voorkómen kunnen worden, verdient dat de voorkeur. Ten tweede, en gerelateerd aan het eerste, wordt er belang gehecht aan een integrale kijk: een holistische kijk op de

mens, het probleem en zijn hulpvraag, om zo tot een passende en inclusieve behandeling te komen. Problemen dienen niet (alleen) juridisch behandeld te worden maar juist ook vanuit die integrale blik; er zijn verschillende kanalen waarlangs hulp verleend kan worden. Ten derde wordt het wereldwijd van belang geacht om een bewezen en lerend stelsel te hebben. Daarmee wordt bedoeld dat stelselverantwoordelijken strategieën moeten hebben om behandelingen en uitkomsten van juridische problemen te monitoren en te evalueren. Data (kwalitatief en kwantitatief) spelen daarbij een belangrijke rol, omdat daarmee aangetoond kan worden (bewezen, *practice based evidence*) wat werkt en wat niet werkt. Op basis daarvan kunnen verbeteringen worden ontwikkeld (*feedbackloop*, lerend) en innovaties worden aangemoedigd.

Ten slotte is het vijfde thema doelmatigheid. De maatschappij verlangt een doelmatige besteding van (overheids)geld. De doelmatigheid van een stelsel moet transparant en controleerbaar zijn. Het aanbod van rechtsbijstand moet geborgd zijn, met juiste (prijs)prikkels in een stelsel.

4. HOE KAN KWALITEIT VAN RECHTSBIJSTAND WORDEN GEORGANISEERD?

Zoals hierboven aangegeven, worden in het kader van de ontwikkeling van een vernieuwd en lerend stelsel oplossingsroutes en rechtshulp pakketten voor juridische problemen ontworpen. Met het concept 'oplossingsroute' wordt bedoeld de totale 'route door het recht' die een burger met een bepaald probleem via de 0^e, 1^e en/of 2^e lijn aflegt. Het concept 'rechtshulp pakket' is onderdeel van zo'n route, daar waar voor de oplossing van een conflict gespecialiseerde dienstverlening van een advocaat, mediator of combinatie van dienstverleners nodig is.

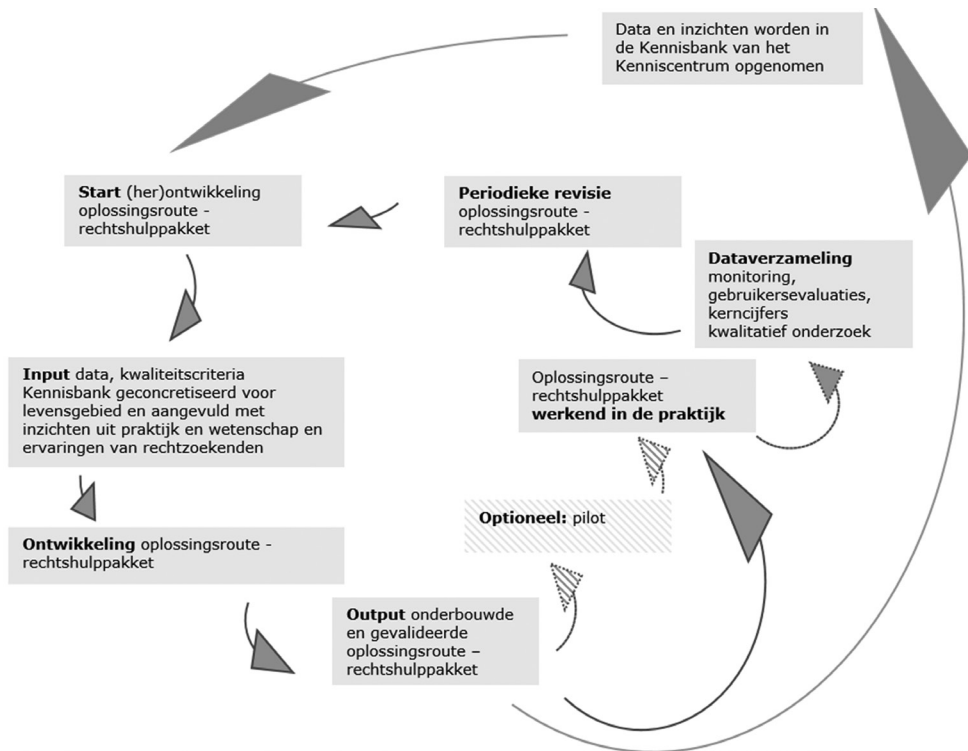
De achterliggende gedachte bij de concepten is dat veelvoorkomende conflicten, zoals echtscheiding en ontslag, zich lenen voor een modulair opgebouwde behandeling tegen vaste prijzen, met waar nodig maatwerk voor de burger. Te denken valt aan een rechtshulp pakket met vaste diensten zoals advies, onderhandeling, mediation en procederen bij de rechter.³ In een oplossingsroute en rechtshulp pakket kunnen bovendien *add-ons* zitten voor rechtzoekenden en conflicten waarbij individuele bijzonderheden en complexiteiten spelen (zoals psychologische ondersteuning voor ouders en minderjarige kinderen in een echtscheiding). Meerdere juridische en niet-juridische dienstverleners kunnen in een rechtshulp pakket samenwerken als dat nodig is voor een integrale oplossing. Met de rechtshulp pakketten wordt tevens kwaliteitsverhoging beoogd doordat vooraf kwaliteitscriteria worden vastgesteld. Specialistische dienstverlening kan zo beter worden geborgd en ook worden betaald. Het maakt de dienstverlening bovendien transparant voor rechtzoekenden; zij weten van te voren wat zij kunnen verwachten aan dienstverlening, kwaliteit van behandeling en kosten.

De Raad heeft voor de komende jaren de opdracht om samen met de ketenpartners oplossingsroutes en rechtshulp pakketten voor een aantal veelvoorkomende juridische problemen te ontwikkelen. De eerste worden ontwikkeld voor echtscheiding. Een team bestaande uit 1^e lijns-juristen, advocaten, mediators en eventuele andere experts (zoals maatschap-

3 Voor een gedetailleerde beschrijving van oplossingsroutes en rechtshulp pakketten, zie de vierde voortgangsbrief van de minister voor Rechtsbescherming van 11 januari 2021 op <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/kamerstukken/2021/01/11/tk-vierde-voortgangsrapportage-stelselvernieuwing-rechtsbijstand>.

pelijk werkers en ervaringsdeskundigen) staat opgesteld om de route(s) en pakket(ten) te definiëren, te faseren en zowel inhoudelijk als procedureel te beschrijven. Het team wordt door de Raad en een externe begeleider gefaciliteerd.

De oplossingsroutes en rechtshulp pakketten vormen tevens de vehikels om in samenspraak met de experts de kwaliteit van rechtsbijstand en mediation vast te stellen. De kwaliteitscriteria uit de *deskresearch* vormen de basis. Die worden voor de specifieke oplossingsroute en rechtshulp pakket(ten) geconcretiseerd en verankerd. Daarvoor is een werkmethode ontwikkeld (zie figuur 2).



FIGUUR 2. ONTWIKKEL- EN LEERCIRKEL VAN EEN OPLOSSINGSROUTE EN RECHTSHULPPAKKET

(Input) De Raad verzamelt en deelt de beschikbare informatie (data, inzichten uit onderzoek, praktijkkennis) die het team nodig heeft voor het ontwerpen van de route(s) en de pakket(ten).

(Ontwikkeling) Het team beschrijft vervolgens de stappen en fasen die een rechtzoekende met een hulpvraag doorloopt voor het verkrijgen van een antwoord op zijn vraag. Tevens worden de diensten in het rechtshulp pakket uitgewerkt. Zoals eerder beschreven bestaat dit enerzijds uit een basispakket met vaste diensten en anderzijds uit *add-ons* voor (individuele) bijzonderheden.

(Output) De aldus beschreven en waar mogelijk met data en onderzoek onderbouwde en door de professionals en experts gevalideerde oplossingsroute(s) en rechtshulp pakket(ten)

vormen de output van het team, die ofwel eerst in een pilot worden getest ofwel direct in de praktijk worden geïmplementeerd.

(Werkend in de praktijk) De werking en kwaliteit van de oplossingsroutes en rechtshulp-pakketten in de praktijk worden vervolgens continu middels een robuuste monitorings- en evaluatiesystematiek gemeten.

(Dataverzameling) Via monitoring en evaluatie worden onder andere data verzameld die langjarige trends in volumes, bereik en vraag en aanbod in kaart brengen, waarmee de voorspelbaarheid van vraag en aanbod verhoogd kan worden, hetgeen strategisch plannen mogelijk maakt. Deze 'kerncijfers' zijn reeds aanwezig in het Nederlandse stelsel maar worden beter toegespitst op de routes en pakketten. Daarnaast gaat het om nieuw te verzamelen data over wat rechtzoekende burgers beweegt bij het zoeken naar hulp bij een oplossing voor hun probleem, wat hen mogelijk hindert of tegenhoudt, welke stappen zij concreet zetten, welke interventies effectief aan een oplossing bijdragen, en welke ervaringen zij, hun wederpartijen en de betrokken professionals gaandeweg opdoen. Ook wordt informatie verzameld over de oplossingen die burgers verkrijgen en de kwaliteit en duurzaamheid ervan.

(Periodieke revisie) De resultaten van deze metingen worden weer gebruikt voor de periodieke revisie, verbetering en doorontwikkeling van de oplossingsroutes en rechtshulppakketten. Op deze wijze wordt systematisch een *evidence base* opgebouwd die bijdraagt aan een bewezen en lerend rechtsbijstandstelsel, een van de hoofdthema's uit de *deskresearch*.

5. BEWEGING NAAR EEN VERNIEUWD EN LEREND STELSEL

Ondanks de recente val van het kabinet hoeven de plannen niet tot stilstand te komen. De *beweging* naar een vernieuwd en lerend stelsel is op gang gekomen en de ontwikkeling van oplossingsroutes en rechtshulppakketten – er wordt nog gezocht naar een betere benaming – door de Raad en zijn ketenpartners wordt ook in de demissionaire periode voortgezet. Dat gebeurt stapsgewijs en proefondervindelijk, en het is positief en inspirerend dat dit breed wordt gedragen door het ministerie van Justitie en Veiligheid en de ketenpartners in het stelsel.⁴

Uiteraard is dit nog geen garantie dat het stelsel ook de vernieuwing krijgt die is opgestart. Politieke keuzes bepalen immers zowel de inrichting als de beprijzing van het rechtsbijstandstelsel. Aanstaaende maart zijn de Tweede Kamerverkiezingen en het is de nieuwe bewindspersoon die de (financiële) randvoorwaarden moet (willen) creëren voor het vernieuwde, lerende stelsel. Mede door de kinderopvangtoeslagaffaire⁵ zijn 'burger centraal' en het terugbrengen van de 'menselijke maat' in de relatie tussen burger en overheid kernthema's geworden, die passen bij de in gang gezette beweging in de rechtshulp. Het ligt daarom in de lijn der verwachtingen dat het volgende kabinet zal investeren in de ingezette ontwikkelingen.

In het licht hiervan herijkt de Raad momenteel zijn kerntaken. Zo wil de Raad straks werken met een dienstencatalogus en met geselecteerde dienstverleners die aan vooraf vastgestel-

4 Zie de brief van de Nederlandse Orde van Advocaten aan de Tweede Kamer op <https://www.advocatenorde.nl/juridische-databank/details/wetgevingsadviezen/1385930178374256674>.

5 Door deze kinderopvangtoeslagaffaire trad het kabinet op 15 januari 2021 af, zie <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/15/kabinetsreactie-op-het-rapport-ongekend-onrecht>.

de kwaliteitsnormen voldoen en zijn ingeschreven in het register van specialisten. Ook wil de Raad de *match* verzorgen tussen de vraag van de burger en de best passende en efficiënte dienst(en). Het kenniscentrum, een andere kerntaak waarvoor de Raad kwartier aan het maken is, speelt in op de wens van de Raad een belangrijke rol te vervullen bij de validatie, monitoring en evaluatie van de kwaliteit van rechtsbijstand en de continue verbetering van de oplossingsroutes en rechtshulppakketten.

Door kennis in het hart van het stelsel te brengen en die in nauwe samenspraak met ketenpartners systematisch te organiseren, kunnen huidige kennisleemten worden opgevuld en ontstaat er voor alle betrokkenen in het stelsel overzicht en inzicht. Een van de kernproducten die de Raad wil opstellen met partners is de jaarlijks uit te brengen onafhankelijke 'Staat van de Rechtsbijstand'. Hiermee worden wetgever, beleidsmakers, uitvoerders, dienstverleners, wetenschappers, burgers en hun wederpartijen geïnformeerd over de werking van de *public goods* 'toegang tot recht' en gesubsidieerde rechtsbijstand. Het door *evidence* en samenwerking gevormde lerende stelsel zou hiermee op termijn realiteit worden.